

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER E ATUAÇÃO PROFISSIONAL: O CASO DO PROGRAMA BH CIDADANIA

Carolina Gontijo Lopes¹

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Coimbra – Portugal

Hélder Ferreira Isayama²

Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte – MG – Brasil

RESUMO: Este estudo tem como objetivo analisar os avanços e limitações da gestão das políticas de esporte e lazer na articulação intersetorial e na focalização territorial do programa *BH Cidadania*/Belo Horizonte, tendo como referência a intervenção dos profissionais de Educação Física. Concluímos que o processo de mobilização nos territórios de vulnerabilidade social para implementação do programa e a gestão do projeto *BH em férias* são as principais ações desencadeadoras e fortalecedoras da intersetorialidade. A atuação desse profissional nesta política envolve principalmente: flexibilidade para trabalhar em conjunto e o reconhecimento do saber dos diferentes profissionais e da população.

Palavras-chave: Políticas públicas. Vulnerabilidade social. Atividades de lazer. Esportes.

POLICIES OF SPORT AND LEISURE AND THE PROFESSIONAL'S AGENCY: ANALYSIS OF BH CIDADANIA PROGRAM

ABSTRACT: This study's purpose is to analyze advances and limits in intersectoral articulation and territorial focus of the sports and leisure politics. It will analyze the agency of physical education professionals in the program *BH Cidadania*, applied in the city of Belo Horizonte. We conclude that the mobilizing process as a part of the program's implementation in socially vulnerable territories and the project management of another project called *BH em Férias* are the main stimulating and empowering actions of intersectorality. Activities of these professionals in this policy implementation mainly involves: flexibility to work as groups and recognition of different knowledge forms among professionals and the population.

Keywords: Public politics. Social vulnerability. Leisure activities. Sports.

¹ Doutoranda no curso de sociologia - Cidades e Culturas Urbanas do Centro de Estudos Sociais e da Escola de Estudos Avançados da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Lazer pela Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG. Especialista em Pedagogia do Esporte Escolar, graduada na Licenciatura em Educação Física e no Bacharelado em Recreação e Lazer pela Faculdade de Educação Física da UNICAMP. carolminasfef@yahoo.com.br

² Doutor em Educação Física pela Unicamp. Realizou Estágio Pós Doutoral em Educação pela UFRJ. Professor do Departamento de Educação Física da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais. Líder do Oricolé – Laboratório de Pesquisa sobre Formação e Atuação Profissional no Lazer (UFMG). helderisayama@yahoo.com.br

POLÍTICA PÚBLICA DE DEPORTE Y OCIO Y ACTIVIDADES PROFESIONALES: ANÁLISIS DEL PROGRAMA BH CIDADANIA

RESUMEN: Este estudio tiene como objetivo analizar los avances y limitaciones de la gestión de políticas de deporte y ocio en la articulación intersectorial y en el foco territorial del Programa *BH Cidadania*/Belo Horizonte, con referencia a la intervención de profesionales de educación física. Concluimos que el proceso de movilización de los territorios de vulnerabilidad social para la implementación de los programas y gestión del proyecto “*BH em Férias*” son las principales acciones desencadenadoras y fortalecedoras de la inter-sectorialidad. La actuación de éstos profesionales consiste principalmente en: flexibilidad para trabajar juntos y reconocimiento del conocimiento de los distintos profesionales y de la población.

Palabras-clave: Políticas públicas. Vulnerabilidad social. Actividades recreativas. Deportes.

Introdução

O Programa *BH Cidadania*, cujo nome é *Programa de Desenvolvimento Integrado dos Assentamentos Subnormais* faz parte do processo de mudanças da gestão das políticas sociais na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH). Está incluso na agenda do município desde 2002 e tem como objetivo o enfrentamento da pobreza pela inclusão das famílias moradoras das áreas de vulnerabilidade. A estratégia do programa é articular as políticas sociais, como: saúde, educação, assistência social, habitação e esportes e lazer, em unidades integradas de intervenção nos territórios delimitados (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2004).

Políticas e programas que prevalecem à perspectiva focalizada, ou seja, de atendimento específico e privilegiado a parcelas excluídas em determinados aspectos sociais, podem ser contestados por suas contradições. Para Farah (2006, p.61) esses “incorporam perspectivas de *discriminação positiva* ao atender de forma privilegiada segmentos como os *grupos de risco* até então excluídos”. O *BH Cidadania* disponibiliza atendimento diferenciado para poder incluir parte da população que não possui condição de sobreviver, para tanto, a distribuição de serviços não é universal.

O arranjo organizacional do *BH Cidadania* pela orientação intersectorial, em resposta a complexidade dos territórios focalizados, buscou integrar os setores no planejamento e na execução das ações. Por esse princípio a gestão pretendeu “evitar conflitos de competências, sobreposição de ações e por consequência, otimização dos processos decisórios e executivos” (ROCHA, 2005, p.3). Bem como, são implantadas e planejadas prevendo otimização de recursos públicos (MOURÃO, 2007), caracterizando sua abordagem intersectorial mais direcionada para a perspectiva de eficiência gerencial.

A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) é a instância da prefeitura responsável pelas políticas de esporte e lazer no *BH Cidadania*. Essa disponibiliza uma equipe de profissionais (monitores, supervisores, analistas, coordenador e gerente),

espaços e equipamentos para articular suas ações junto aos outros setores. A gestão é realizada pela atuação dos analistas técnicos que são profissionais formados em educação física e funcionários públicos municipais e efetivos. Estes, juntamente com o coordenador, são os responsáveis pela formulação, implementação, execução e avaliação das políticas de esporte e lazer.

Este estudo tem como objetivo analisar os avanços e limitações da gestão das políticas de esporte e lazer na articulação intersetorial e na focalização territorial do programa *BH Cidadania*/Belo Horizonte, tendo como referência a atuação dos profissionais de Educação Física. O cotidiano de trabalho do profissional de educação física é tensionado, por um lado, pelas especificidades da formação acadêmica e por outro, pelo reconhecimento de interesses.

Metodologia

Os dados foram coletados por meio das técnicas de observações participantes da atuação da equipe da SMAES no *BH Cidadania* e de entrevistas semiestruturadas com analistas técnicos de esporte e lazer.

Os 13 analistas técnicos foram selecionados por serem os profissionais que atuam diretamente em todas as regiões da cidade e ainda, a maioria fez parte de todo o percurso do *BH Cidadania*. A delimitação também considerou que são funcionários públicos efetivos, formados em educação física e que a maioria investiu na educação continuada.

A imersão começou com as observações participantes das ações rotineiras dos analistas, tais como: reuniões internas na secretaria de esporte e lazer, entre os setores e representantes da população nos territórios, e com a equipe da SMAES nos núcleos do programa. Em seguida, foram realizadas 13 entrevistas e todos os dados foram analisados pela técnica de análise de conteúdo.

O desenho do *BH Cidadania*: o espaço de atuação profissional

O programa *BH Cidadania* é uma ação da Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte que articula as políticas sociais nos territórios de vulnerabilidade. Os primeiros territórios delimitados pelo programa foram escolhidos seguindo a ordem hierárquica de vulnerabilidade indicada pelo *Mapa de Exclusão Social*. Cada área selecionada tem como base o atendimento do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que recebe um núcleo do programa para articular as ações dos serviços públicos locais. No período de coletas de dados, o programa totalizava 27 núcleos com ações específicas do setor de esporte e lazer.

A Secretaria Municipal de Políticas Sociais era composta pelos setores adjuntos

de: segurança alimentar e nutricional, direitos de cidadania, assistência social e esporte e lazer. Essa desempenha através da Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (CIPS) a articulação e coordenação das ações políticas e sociais do programa (FARIA, 2009). A CIPS é a unidade administrativa de gestão que integra e articula os setores sociais no nível central e é composta pelos representantes de todos os setores do município. Nos núcleos, a articulação para as ações do *BH Cidadania* ocorre na *Comissão Local* sob a responsabilidade da assistência social.

A inserção no programa da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) consiste na disponibilização de espaços físicos, equipamentos, atividades de esporte e lazer e equipe de profissionais. Difere dos outros setores pelo quadro de profissionais específicos para atuar no *BH Cidadania* tanto na esfera central quanto nos núcleos distribuídos nas regiões da cidade. Para executar as ações de esporte e lazer utilizam dos equipamentos específicos: campos de futebol, praças de esporte, Centro de Atendimento Comunitário (CAC), parques e quadras. Além desses, as ações ocorrem principalmente em escolas públicas, instituições privadas, salões das igrejas e ONGs.

O *BH Cidadania* procura atender às famílias moradoras das vilas e favelas que possuem precárias condições de vida (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2004). A urbanização desses territórios em aglomerados configura núcleos habitacionais com poucos e, muitas vezes, inadequados espaços e equipamentos para práticas de esporte e lazer. Tal fato que limita as ações de esporte e lazer tensionaram a intervenção técnica a flexibilizar e adaptar seu cotidiano de trabalho.

Operacionalização das ações no programa: como atuar com as políticas de esporte e lazer?

Nos territórios, os representantes dos diferentes serviços sociais trabalham as demandas dentro dos eixos estratégicos e orientados pelos princípios políticos: participação popular; intersectorialidade; territorialidade e descentralização. Juntamente com outros membros da comunidade formulam o *Plano de Ação Local* (PAL), que é o instrumento no qual estabelecem objetivos e metas entre poder público e comunidade para cada território. O PAL perpassa pelas seguintes etapas para sua efetivação: sensibilização e pactuação institucional; sensibilização e pactuação com a comunidade; diagnósticos e propostas; e fechamento e pactuação do Plano de Ação (ROCHA, 2005). A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social realiza a coordenação do plano e seu monitoramento e avaliação deveria contar com a Comissão Local.

O trabalho do programa inicia com o cadastro das famílias pelos Núcleos de Apoio à Família (NAF) que é o serviço de base local pertencente ao CRAS. Os núcleos cadastram e encaminham as famílias às redes de serviço sociais, incluindo as ações de esporte e lazer, dispostas no território e no seu entorno. A intervenção inicial dos profissionais da SMAES junto aos profissionais do CRAS para implantar o programa

mostra a relevância de suas ações nesta fase. Há a consolidação das políticas de esporte e lazer na ação integrada pelo reconhecimento e valorização dos diferentes setores do potencial deste campo de intervenção.

Eu acho que está começando a perceber que o Esporte e o Lazer eles são muito mais que simplesmente um jogar bola, um passar o tempo, que eles têm muito mais a oferecer do que isso. Eu acho que é a partir dessa percepção e também da grande aceitação que temos juntos a comunidade, muitas vezes, nós somos usados até para abrir algumas portas dentro da comunidade. Abriu um CRAS, qual é a primeira política que vai entrar? É o esporte. Por quê? Porque o esporte consegue mobilizar mais a comunidade, atrair mais a atenção do público, isso eu acho que despertou na Política Social esse investimento (ENTREVISTADO 6).

O entrevistado questiona se *o esporte consegue mobilizar mais a comunidade e atrair mais a atenção do público*, com o intuito de entender as potencialidades de políticas de esporte e lazer em programas sociais para pessoas residentes em territórios de vulnerabilidade. Os sujeitos que pertencem a esses espaços estão inertes a sucessivos processos de exclusão, à ausência dos mais diversos vínculos e baixo associativismo; apresentam receio, desconfiança e insegurança para integrar aos serviços de atendimento local. Para tanto o aspecto motivacional das práticas de esporte e lazer que atrai o público são facilitadoras para implantação de serviços sociais durante o período de deflagração da ação governamental. Esse fator representa parte do potencial das políticas de lazer no trabalho focalizado e intersetorial e, assim, pode garantir e fortalecer a ação conjunta.

As adequações da SMAES na composição do quadro de funcionários para atender as demandas é outro fator favorável para os avanços do programa. Frente ao problema, este setor convocou nove analistas técnicos de esportes e lazer na condição de funcionário público efetivo para implantar o projeto-piloto nas regiões da cidade. Estes ingressaram para desenvolver a proposta e passaram por capacitações para entender a estratégia de gestão *BH Cidadania*, bem como elaborar as propostas de intervenção. A disponibilização das políticas de esporte e lazer de uma equipe somente para atender as demandas do programa também viabiliza a continuidade e eficiência.

A operacionalização das intervenções nesses territórios segue cinco eixos: direito à saúde, direito à educação, transferência de renda, inclusão produtiva e socialidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2003). Nos eixos estratégicos ocorre a convergência de ação das secretarias municipais e setores agregados da administração municipal (saúde, educação, cultura, assistência social, abastecimento, direitos da cidadania, esportes) e de organizações não governamentais existentes em cada território (BRONZO, 2005). O eixo socialidade, que é o espaço de intervenção direta das políticas de esporte e lazer, busca enfatizar as relações de convivência e vizinhança por meio de práticas culturais, pedagógicas, assistenciais, segurança alimentar, saúde,

esporte e lazer³.

As ações são orientadas, segundo o PBH (2003), pela “participação da comunidade em toda etapa de desenho e gestão do programa, o foco na unidade familiar, a lógica da integração dos recursos governamentais e não-governamentais, a perspectiva da autonomia das famílias” (BRONZO, 2005, p.18). A participação popular é um mecanismo de ação pública que interage com o gerenciamento dessas políticas no programa.

A ideia de participação popular com visões universais surge para firmar uma concepção de vida política que insere nos processos decisórios a participação política dos sujeitos, das organizações e movimentos sociais e de seus representantes. Valla (1998, p.9) compreende a participação popular como “as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas e/ou serviços básicos na área social”. Para Milani (2007) o grau de intensidade desse processo é determinado pelo envolvimento de ações coletivas dos atores políticos. Consideramos que este modelo de participação popular é uma possibilidade de ampliar as dimensões participativas no programa e de fomentar o empoderamento dos sujeitos pelo seu protagonismo no tecido social (VASCONCELOS, 2003).

Outro ponto importante da participação é sua forma de regulação. “A participação, pelos seus efeitos mobilizadores, mas também integradores, e portanto reguladores, pode contribuir fortemente para o exercício do próprio controle social” (GUERRA, 2002, p. 367).

Segundo a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2005, p. 212) “o princípio de participação cidadã consiste em ampliar os mecanismos de inserção da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas”. Para o programa este princípio atua na maior transparência da gestão dos serviços públicos e instala uma nova lógica na definição das prioridades. Esta abordagem adotada privilegia as questões entre participação e redistribuição e regulação das políticas públicas, não apresentando preocupações em legitimar as formas representativas e organizativas que envolvem a participação popular.

Na estrutura de gestão do programa “a comunidade desempenha um importante rol na instância da Comissão Local (CL)” (ROCHA, 2005, p. 8). Esta comissão que é a via legítima de participação popular foi pensada como meio de captar as demandas locais e encaminhá-las aos outros níveis e setores. Não identificamos representantes da comunidade intervindo efetivamente neste espaço e alguns entrevistados afirmam que durante o *Plano de Ação Local* no período de implantação, a Comissão Local contou com o *Grupo de referência*, ou seja, um agrupamento da comunidade que representava seus interesses. Para os analistas técnicos da SMAES, a elaboração do plano envolveu um

³ Dados obtidos do site do BH Cidadania. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassociais&tax=8962&lang=pt_BR&pg=5567&taxp=0&>. Acesso em: 15 dez. 2011.

período extenso e com densa pactuação entre a população e técnicos.

Desde o primeiro momento que fomos para lá, quando começou, nós fizemos 15 dias de reuniões à noite, chamados de PAL, *Plano de ação Local*. Foram 15 dias de reunião, cada noite discutia um braço, uma área social, cada noite chamava a comunidade e escutava. A comunidade chegava e ela também não estava preparada para essa nova gestão, ela já chegava, eu quero concertar o muro da minha casa, concertar o telhado, concertar o esgoto, somente intervenções urbanas. E quando a gente começou no ano de 2000, a gente chegou com as intervenções sociais, nós éramos uma equipe das políticas sociais (ENTREVISTADO 1).

Pelo relato destacamos que para implantação do programa houve esforços para pactuar com a comunidade as decisões. Embora a participação popular seja uma diretriz que prevalece em todo percurso, suas formas de efetivação vão se transformando, em alguns núcleos prevalece e fortifica, em outros dissemina e dilui. Assim, entendemos que a participação popular, pela sua representatividade nessas instâncias, possui fragilidades quanto à dimensão de empoderamento da ação pública pela comunidade atendida.

Para os técnicos da SMAES a participação popular também ocorre em suas práticas rotineiras pela adequação e/ou inserção das demandas dos sujeitos nos seus planos de trabalho. A pactuação entre técnicos e população define as propostas de esporte e lazer nos territórios. Este processo é viabilizado pela acessibilidade aos serviços da SMAES e pela proximidade da população com os profissionais de esporte e lazer. Ao dialogar esses olhares com a possibilidade de alcançar, ampliar ou limitar os processos de empoderamento dos sujeitos que corresponde à ampliação da autonomia pessoal e coletiva, identificamos ações das políticas de esporte e lazer como possibilidade de fortalecimento da estrutura social e da formação de vínculos territoriais.

Assim, a compreensão dos técnicos sobre a participação popular que traz ponderações relativas à cultura operacional de trabalhar ouvindo a população, sobre as estruturas organizativas dos espaços institucionalizados e não institucionalizados para participação e das formas de representação legitimadas são avanços para o programa. Além disso, observamos as questões da necessidade de sensibilidade técnica frente às organizações sociais e das incertezas do percurso da participação popular junto à ação governamental relatada pelos técnicos como pontuações qualitativas para avaliar o programa e repensar as possíveis mudanças.

Já a intersetorialidade que “é compreendida como um princípio que privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais tanto na fase de sua formulação quanto na sua execução e monitoramento” no programa (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2004, p.212), trouxe alterações para a estrutura administrativa da gestão das políticas sociais (BRONZO, 2005).

Bronzo (2005, p. 24) compreende que no programa a intersetorialidade equivale “à justaposição de programas, serviços e equipamentos de setores distintos das políticas sociais”. A abordagem intersetorial adotada preocupa com a redução e otimização dos

gastos públicos e não com as propostas e soluções para os problemas complexos enfrentados. As ações intersetoriais nos núcleos não ocorrem de forma equânime. Cada núcleo de acordo com os entrevistados apropria dessa diretriz de determinada maneira e com temporalidades diversas nos processos de adesão da unidade integral de atuação das políticas sociais. Dessa maneira, observamos que existem territórios que a intersectorialidade perpassa as condições propostas pelo programa e outros não.

Na reunião da *Comissão Local* identificamos propósitos de atuação intersectorial mais consolidados, tanto pela presença de técnicos diversos (psicólogo, arte educador da Fundação de Cultura, técnico do centro de saúde, analista e supervisor técnico da SMAES, representantes da escola integrada, assistente social coordenadora do Espaço *BH Cidadania*, técnica do Tribunal de Justiça, representantes de ONGs e UMEI), quanto pela pactuação entre os setores nas decisões durante a reunião, mesmo que na ausência de integrantes da comunidade:

A coordenadora do CRAS começou a reunião falando do PAF. O programa de atendimento à família, PAF, é um programa da Secretaria de Assistência Social e busca inserir as famílias identificadas no território como as mais vulneráveis nos serviços básicos do setor social. Ele envolve a atenção da assistência social com todos os integrantes da família e funciona pela inserção nos serviços de educação, saúde e outros.

Seguindo, começaram a avaliar o *BH em Férias* do mês de julho de 2011. Buscaram falar do evento no geral e nas especificidades de cada temática. Anunciaram que foi gratificante a participação do CRAS e da comunidade no evento. E falaram que a comunidade gostou. Ressaltaram a pouca participação da Cultura e isso foi devido ao período de férias dos funcionários, que gerou a pouca inserção nas atividades da cultura no *BH em Férias*.

Concluíram que o *BH em Férias* promove maior aproximação entre o CRAS e o *BH Cidadania*. Foi visto como acesso ao lazer, principalmente os passeios (Diário de campo do dia 25/08/ 2011).

O exemplo da reunião intersectorial institucionalizada ocorreu em um dos núcleos do *BH Cidadania*. O projeto *BH em Férias* discutido nessa reunião envolve interesse dos diferentes representantes das políticas sociais no território. O processo tem as opiniões de diferentes profissionais para reformular essa ação intersectorial. Observamos que a coordenadora levantou questões relevantes para a reunião intersectorial, como o PAF. Em outras reuniões identificamos a especificidade de cada território na adesão dessa proposta e em certos núcleos a dimensão intersectorial apresentou avanços, tendo inclusive representante da comunidade.

A territorialidade refere-se à estruturação e delimitação de recortes territoriais através de dados georreferenciais dos indicadores sociais, urbanos e de saúde que estabelecem as áreas de vulnerabilidade focalizadas no município. De acordo com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2005, p. 212) “consiste em elaborar o planejamento social após a definição das regiões ou áreas urbanas relevantes, que possuem características geográficas determinadas e certa oferta de bens e serviços”. O

vetor espacial é estruturante no *BH Cidadania* por estabelecer os territórios de atuação (BRONZO, 2005). A focalização permite a formação de redes locais em que articula equipamentos, programas e serviços. A territorialidade como orientadora da intervenção indica elementos contextuais que podem ser usados na formulação do desenho das políticas locais. É a possibilidade de identificar a realidade da população e dos serviços disponíveis no local, como também as formas culturais presentes.

A territorialidade condiciona a intervenção governamental pela inserção de problemas territoriais na agenda local. A atuação dos analistas consiste na adequação profissional comprometida com o reconhecimento da diversidade dos territórios. Este fato remete à flexibilização e à sensibilidade para atuar com cada especificidade, mas a oferta de serviços de maneira geral ainda não é elaborada mediante as especificidades do território.

A descentralização no *BH Cidadania* é a possibilidade de “garantir a equidade e a redistribuição de bens e serviços públicos de qualidade no espaço urbano” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2005, p. 212). No momento em que o programa é implantado, seu processo de descentralização é favorecido pela distribuição em suas regiões das estruturas de administração regional dos serviços públicos, como também pelas estruturas setoriais dos serviços de saúde, educação e assistência social que existiam nos territórios garantindo a proximidade da população com esses serviços.

Ao mesmo tempo em que facilita a existência das estruturas nos territórios, também dificulta. Os servidores públicos da saúde e educação já trabalhavam nos territórios e possuíam seus papéis sociais quando o programa foi implementado. A chegada do *BH Cidadania* tensiona as práticas profissionais desempenhadas pelos mesmos e inserem novos encargos. Decorrente disso, observamos uma relativa autonomia técnica para aderir ou não à proposta, retratando o problema que Lipsky (1996) caracterizou entre política planejada e política real.

Na unidade integral de cada território a convergência das ações setoriais provê programas e serviços para o *BH Cidadania*. O desenho das políticas públicas não ocorre de forma equânime em todos os núcleos do programa. Essa distorção entre os serviços de um núcleo ao outro é decorrente de vários condicionantes, dentre eles a alteração do quadro de funcionários do serviço público, o processo da implantação de novos espaços e as diferenças culturais.

Ações do programa: quais são as propostas e seus percursos?

O programa tem como objetivo atuar focalizando as famílias dos territórios vulneráveis. Para isso determina as diretrizes e as orientações da estratégia de articular as políticas públicas locais. Estas orientações condicionam as estruturas organizacionais e a cultura operacional do serviço público frente à tensão entre o desenho e história da

administração municipal e o desenho e história do programa. Assim, o percurso do programa passa por alterações e adaptações que mantiveram sua meta e diretrizes, mas no decorrer as estruturas organizacionais, a cultura operacional e as ações propostas foram reconfiguradas pelo processo de intervenção nos territórios e principalmente pela influência da *base*, formada pelos profissionais do serviço público municipal, na execução (LIPSKY, 1996).

As ações, em geral, não foram elaboradas pensando em alcançar o objetivo de enfrentamento da pobreza, pois suas atividades “*não partem dos problemas identificados e sim da oferta disponível de bens e serviços das diversas secretarias*” (BRONZO, 2005, p. 138). A possibilidade de incorporação dos interesses da comunidade e da família ocorre pela inserção na estrutura da *Comissão Local* na elaboração do *Plano de Ação Local*. Concordamos com Bronzo (2005) ao entender essa permeabilidade como possibilidade para aproximar as alternativas elaboradas aos problemas locais correspondentes.

A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) desenvolve práticas que podem fortalecer os vínculos comunitários e familiares, pois enfocam todos os grupos etários e trabalham o estímulo à socialidade entre os sujeitos. Para delimitar as ações desenvolvidas encontramos dificuldades devido às especificidades de cada território e setor e pela inserção gradual de parcerias que resultam em mudanças constantes. Assim, as ações da SMAES no *BH Cidadania* resultam das articulações locais entre os setores da gestão municipal, estadual e federal e ainda, entre os programas da própria secretaria. A integração dos outros programas e projetos da SMAES no *BH Cidadania* ocorre através do *Esporte Esperança* no atendimento às crianças e jovens, do *Caminhar* no atendimento de adultos e idosos, do *Vida Ativa* na atenção aos idosos, do *Superar* no atendimento às pessoas com deficiência e do *RECREAR* realizando alguns eventos para todos os grupos etários (Diário de campo do dia 12/08/2011). As ações envolvem a saúde do adulto, os grupos especiais (hipertensos, diabéticos, saúde mental), Grupos com a educação, grupos de socialização infantojuvenil, programas para jovens, escolas de esportes, grupos de idosos e adultos. Estas propostas incubem aos técnicos de esporte e lazer a aproximação com os técnicos da saúde, educação, assistência, como exemplo. Este movimento dos técnicos representa mais um estímulo às ações intersetoriais.

Para tratar a problemática de articulação interna do desenvolvimento das ações de esporte e lazer, alguns entrevistados consideram que:

Dentro ainda há um distanciamento muito grande entre os programas, eles não têm um diálogo entre todos os programas. O que tem aproximado mais seria o *Caminhar*, hoje temos o *Caminhar* dentro das áreas, dentro dos territórios. O que se chama hoje de *Esporte Esperança* que são ações para crianças e adolescentes dentro do território, mas não é a mesma coisa, a mesma filosofia do programa esporte esperança que existia anteriormente (ENTREVISTADO 6).

Como a secretaria tem várias propostas de trabalho, é difícil você levar, por exemplo, o programa *Vida Ativa* para um território do *BH Cidadania*. Assim, essa comunicação entre os programas da secretaria que até na época do *RECREAR* era facilitada, ficou mais complicada com o desenvolvimento do *BH Cidadania* (ENTREVISTADO 8).

Os relatos dos entrevistados demonstram que essas dificuldades são resultantes das limitações e potencialidades da comunicação interna. O *BH Cidadania* está próximo ao Programa *Caminhar*, suas coordenações centrais ocupam o mesmo espaço e o coordenador do *Caminhar* é um dos analistas técnicos do *BH Cidadania*, logo, ambos conseguem estabelecer uma eficácia na articulação das suas intervenções e assim se fortalecem mutuamente. Enquanto o *Esporte Esperança*, o *Vida Ativa* e o *BH Cidadania* apresentam trajetórias diferentes, mais afastadas e independentes, possuem pouca articulação e quando há, ocorre em meio a conflitos e disputas entre interesses individuais de cada programa.

A trajetória das ações da SMAES para atender o programa envolve essas ações rotineiras, mas também outras práticas, como a entrada do *BH em férias* na agenda do *BH Cidadania* a partir de 2008. Este é um projeto de lazer desenvolvido pelo programa que acontece em quase todos os núcleos e seu processo de planejamento, de execução e de avaliação tem o envolvimento de todos os setores das políticas sociais do *BH Cidadania* e ainda a participação da população. O *BH em Férias* possui a frequência semestral, ocorre nas duas últimas semanas das férias escolares de janeiro e julho e compreende os atendidos de cada território em práticas de lazer. Realiza passeios aos parques das cidades na primeira semana e na segunda, cada núcleo organiza suas atividades locais e seus passeios específicos. As práticas locais são ruas de lazer, oficinas de esportes, lutas, pipas, gincanas, teatros e filmes. Os passeios envolvem zoológico, clubes particulares e privados, cidades históricas, museus, Parque Ecológico e outros (ABREU, 2011).

Este projeto de lazer faz parte da agenda do programa e é coordenado pela Gerência de Coordenação do Programa na SMPS e sua coordenação na SMAES é realizada pelo programa *RECREAR*. Os programas e projetos da SMAES, *Caminhar*, *Segundo Tempo Esporte Esperança*, *Superar*, *Vida Ativa* e *BH Cidadania*, concedem seus funcionários para atuar na execução do *BH em Férias* (ABREU, 2011).

A SMPS e a SMAES têm maior intervenção nessa ação principalmente no nível central. Observamos em alguns núcleos que setores como educação, saúde e cultura atuam efetivamente na execução do projeto nos territórios. Entretanto, existem formas variadas de trabalhar o projeto, umas mais adequadas às orientações e outras menos, mas em todos os núcleos o projeto de lazer é desenvolvido com interferência de mais setores sociais. Configuram nuances do perfil multidisciplinar tratado por Bonalume (2010) como característica do profissional para atuar com políticas de lazer de maneira intersetorial.

Além da atuação nos projetos específicos do eixo socialidade, os técnicos da

SMAES articulam ações com os outros setores das secretarias de políticas sociais, bem como com os parceiros do programa no território do *BH Cidadania*. Mediante as demandas locais implementam ações específicas em cada núcleo atendido pelo programa, apresentando uma diversidade na atuação técnica desses funcionários, como podemos ver nos relatos que mostram a articulação intersetorial para tratar questões transversais como o lixo, a violência urbana e a juventude:

Tem a reunião de lixo que já reúne dois bairros próximos, ela também é mensal. Mensalmente também reúne com as ONGs que atendemos, por exemplo, tem o CIAME, que é uma ONG. Uma vez por mês eu tenho reunião com CRAS, com esporte e com a ONG. Existem essas interlocuções, essas conversas intersetoriais (ENTREVISTADO 1).

Têm programas que as reuniões são intersetoriais, o *ProJovem* para nós, por exemplo, reunimos todo mês para discutir esse programa especificamente com os parceiros envolvidos (ENTREVISTADO 5).

Os territórios que desenvolvem a articulação de temas transversais agrega avanços à perspectiva intersetorial. Nesse sentido, caminham para a visão da complexidade dos sujeitos e dos territórios que consiste em abarcá-los nas distintas dimensões da vida social (CAMPOS, 1999). A integralidade dos sujeitos ocorre quando práticas para saúde, educação, habitação, emprego, renda, cultura, esporte e lazer são envolvidas sinergicamente em uma ação pública.

A primeira fase de implantação do programa, 2002 a 2005, contou com nove áreas piloto selecionadas seguindo a ordem hierárquica de vulnerabilidade social apresentada pelo Mapa de Exclusão Social. Uma base de ação foi implantada em cada uma das nove regiões do município de Belo Horizonte e suas ações focalizadas foram realizadas pela inserção das agendas integradas, que é fruto da articulação entre diferentes políticas sociais. Totalizando, a princípio, a incorporação de 23.114 pessoas, ou de 5.942 famílias e no máximo 700 famílias em cada uma das nove áreas piloto (BRONZO, 2005).

O trabalho se iniciou com o cadastro das famílias pelos Núcleos de Apoio à Família (NAF) que é o serviço de base local da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Os núcleos cadastram e encaminham as famílias às redes de serviço sociais dispostas no território e no seu entorno. Ao propiciar encontros, espaços de interlocução e de troca de informações, o NAF tem um papel importante de fomentar relações, estreitar laços, contribuindo para estimular a cooperação e confiança, atuando sobre o espaço das relações sociais e familiares. (BRONZO, 2005, p. 223). Assim, a proposta é que a inserção de todo núcleo familiar passe primeiramente pelo atendimento do NAF e este encaminha para os outros serviços sociais.

Aproximando das experiências práticas de implantação do projeto-piloto, algumas controvérsias são identificadas pelas falas dos entrevistados da SMAES que participaram

desse processo. Não discordam que a ideia inicial seria cadastrar as famílias pelo NAF, atualmente CRAS, e encaminhá-las aos outros serviços sociais no território, como observamos no relato do entrevistado 8 em que: Inicialmente nesses territórios a primeira política a ter contato com eles é a assistência social e depois as outras políticas são inseridas. Entretanto trazem a percepção divergente de que no processo de implantação as ações da SMAES foram a porta de entrada das famílias no programa. Isto repercute na consolidação das políticas de esporte e lazer na ação integrada pelo reconhecimento e valorização dos diferentes setores do potencial deste setor. Esta percepção é observada nas falas:

O CRAS seria a porta de entrada da comunidade nessa gestão do *BH Cidadania*, mas na prática a esportes abriu portas e levou as pessoas até o CRAS. [...] Agora o que eu percebo muito e não é só minha percepção, é da coordenadora de CRAS, todo mundo já relatou isso, que a secretaria de esportes, o esporte, a educação física abriu os caminhos para a construção dessas parcerias, pelo nosso caráter, nosso caráter assim de evento, nosso caráter motivacional. Nós íamos ao lugar e propunha um evento, uma ação, uma rua de lazer e íamos abrindo as portas para essa interlocução (ENTREVISTADO 1).

As questões: o esporte consegue mobilizar mais a comunidade e atrair mais a atenção do público, apresentadas nas falas do entrevistado 6 são destacadas para entender as potencialidades de políticas de esporte e lazer em programas sociais para pessoas residentes em territórios de vulnerabilidade. Os sujeitos que pertencem a esses espaços estão inertes a sucessivos processos de exclusão e a ausência dos mais diversos vínculos; apresentam receio, desconfiança e insegurança para integrar aos serviços de atendimento local, para tanto o aspecto motivacional das práticas de esporte e lazer que atrai o público são facilitadoras para implantação de serviços sociais durante o período de deflagração da ação governamental. Esse fator representa parte do potencial das políticas de lazer no trabalho intersetorial e, assim, pode garantir e fortalecer as políticas de esporte e lazer junto à ação com outros setores.

O envolvimento inicial dos profissionais da SMAES junto aos profissionais do CRAS para implantar o programa pelo relato conota grande aproximação de ambos os serviços nesta fase. Considero importante salientar que tal processo foi favorecido pelas adequações da SMAES na composição do quadro de funcionários para atender a demanda do programa. Frente ao problema, este setor convocou nove analistas técnicos de esportes e lazer na condição de funcionário público efetivo para implantar o projeto-piloto nas nove regiões da cidade. Estes entraram diretamente para desenvolver a proposta e passaram por capacitações para entender a estratégia de gestão *BH Cidadania*.

Nos territórios, os representantes dos diferentes serviços sociais, na Comissão Local, trabalham as demandas dentro dos eixos estratégicos e orientados pelos princípios políticos. Juntamente com outros membros da comunidade formulam o Plano

de Ação Local (PAL), que é o instrumento no qual estabelecem objetivos e metas entre poder público e comunidade local para cada território. O PAL perpassa pelas seguintes etapas para sua efetivação: sensibilização e pactuação institucional; sensibilização e pactuação com a comunidade; diagnósticos e propostas; e fechamento e pactuação do Plano de Ação (BRONZO, 2005; ROCHA, 2005). Esse plano é dirigido pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e deveria ser monitorado e avaliado durante toda sua execução pela Comissão Local no processo de retroalimentação, mas sua atuação ainda é incipiente e sua presença está mais marcada na fase inicial do programa.

Processualmente o programa passa por mudanças que tiveram auxílio de avaliações sistematizadas ou não, formais e informais. As avaliações formais são os relatórios do programa — como os Documentos do Programa *BH Cidadania* (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2003, 2004, 2005) elaborados por consultores externos —, e as informais ocorrem no cotidiano do programa nas estruturas organizativas, envolvendo os interesses dos atores políticos que as integram.

As avaliações constataram a dificuldade em consolidar ações com alto grau de integração e articulação proposta pelos princípios políticos. Essa insuficiência é identificada tanto na intervenção do corpo técnico quanto do gestor pela incompreensão de ambos da nova forma de atuar. Pelas avaliações, o programa também foi pressionado a ampliar suas áreas e seu escopo de atividades, disponibilizar mais recursos para fortalecer a capacidade gestora e cumprir seus objetivos. Para tanto, introduz o eixo de *fortalecimento institucional* que se preocupa com ações de capacitação da gestão (ROCHA, 2005). Identifica como incipiente as ações do *Grupo de Referência* e do *Plano de Ação Local* já que ambos não são consolidados no percurso (BRONZO, 2005). Pelos estudos sobre o programa e pelas fontes da imersão empírica identificamos que o *Grupo de Referência* está presente na idealização do programa, mas sua consolidação não foi identificada no processo do *BH Cidadania*. Já o *Plano de Ação local* esteve presente no processo de implantação e no percurso do programa não identificamos seu uso.

A fase de mudanças para Rocha (2005) e Bronzo (2005) começa a partir de 2005, com ampliação dos territórios, implantação de novos núcleos, e incremento de atividades e alterações nos eixos estratégicos. A SMAES amplia seu atendimento de forma processual e vai adequando seu quadro de funcionários para atender a demanda. Ela inicia com a ampliação da carga horária dos analistas técnicos que atuam e realiza mudanças nas suas funções operacionais. Posteriormente, tem a criação do cargo do supervisor e a contratação de aproximadamente um para cada novo núcleo, além da contratação de monitores. Essas mudanças na agenda compreenderam tensões entre os interesses do governo, da população e dos técnicos pela percepção da demanda do programa.

O incremento de atividades envolve a ampliação do eixo socialidade que incluiu a proposta de atender crianças e jovens de 6 a 21 anos, composta por atividades culturais, esportivas, de reforço escolar e de inclusão digital. O eixo socialidade passa a ser

fortalecido pela implantação dos *Espaços BH Cidadania*, que é um equipamento específico para facilitar a articulação entre os serviços e desenvolver práticas de socialização.

A expansão da rede física por meio da construção de espaços do *BH Cidadania* recorreu à agente de financiamento externo, assim, a captação de recursos realizou-se por intermédio do projeto de financiamento do programa Multisetorial Integrado (PMI/Serra) com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), além do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ROCHA, 2005). Tal fato foi consumado pela articulação entre interesses das políticas sociais, políticas urbanas e Orçamento Participativo (MOURÃO, 2007).

As mudanças na agenda do programa envolveram financiamento externo, ampliação em novos territórios, construção de espaços específicos, incremento de novas propostas de atividades, alteração no escopo do corpo estratégico por meio de contratação do técnico e do gestor. Lembrando que essas mudanças não foram integralmente equânimes em todos os territórios atendidos devido às especificidades de cada local.

Além dessa realidade descrita do percurso do programa *BH Cidadania*, dois outros fatores também interferem nas suas ações. De 2002 a 2010, o município passou por mudança de governo resultante do processo político eleitoral que culminou no choque de gestão, que repercutiu no programa, e inseriu mudanças para adequá-lo à nova gestão. Entretanto, outro fator que favorece sua trajetória é fruto do plano teórico, as publicações da Revista Pensar BH são importantes veículos de avaliação e reformulação e de outras ações da gestão de políticas públicas no setor social.

Considerações Finais

Em meio à realidade da atuação na esfera pública do profissional de educação física existe uma grande diversidade de especificidades de maneiras de intervir. No presente estudo a ênfase está na atuação profissional no setor público com políticas de lazer que enfrentam a tensão de interesses contraditórios do Estado, sociedade e mercado no cotidiano do trabalho. Atualmente, a inserção desses profissionais neste setor vem crescendo e configurando a identidade do profissional nas políticas de lazer marcada principalmente pelas problemáticas dos vínculos empregatícios e qualificação profissional.

A ênfase deste trabalho no *BH Cidadania* é pela estratégia de governo, que insere na agenda municipal das políticas sociais um programa com os princípios de intersetorialidade, descentralização, participação popular e territorialidade e com possibilidades de políticas de esporte e lazer. A SMAES é a instituição responsável para trabalhar as políticas de esporte e lazer e, para tanto, compõe uma equipe de funcionários para atuar nos núcleos do programa.

A equipe formada por coordenador, analistas técnicos, supervisores e monitores possui funções, qualificação profissional e vínculos empregatícios distintos para intervir no programa. Mesmo observando que a maioria dos funcionários são estudantes de educação física, entendemos esta equipe como diferenciada da realidade das políticas de lazer devido principalmente à qualificação profissional dos analistas.

Mesmo com as limitações e críticas, o percurso do *BH Cidadania* na gestão das políticas sociais condiz de maneira coerente com seu objetivo de focalização nas famílias dos territórios de vulnerabilidade. Para tanto, adota a forma de gestão que aproxima os serviços públicos da população nos territórios atendidos e implementa estruturas organizativas para possibilitar as ações intersetoriais e a participação popular. Estes caminhos são regados de incertezas que decorrem do problema de enfrentamento da pobreza, bem como de conflitos de interesses entre governo e técnicos, técnicos diferentes e técnicos e população.

No *BH Cidadania*, observamos que o caráter motivacional das políticas de esporte e lazer é fundamental para o processo de sensibilização comunitária, enquanto a articulação intersetorial possui dificuldade de envolver os diferentes representantes locais, sejam técnicos da saúde ou morador, em uma agenda integrada. O caso do Projeto *BH em férias* é uma possibilidade processual para solucionar este problema.

Tais processos envolvem o reconhecimento ou não do profissional de educação física. O enfrentamento da cultura das instituições e das profissões para definir o reconhecimento do campo de atuação das políticas de esporte e lazer é primordial também para o reconhecimento do profissional de educação física. Os dois processos, sensibilização comunitária e o projeto *BH em férias*, são exemplos de momentos que os técnicos da SMAES rompem com essas construções históricas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Pâmela de Freitas. **A relevância do conceito do lazer**: o entendimento do lazer dos executantes do evento “BH em Férias”. 2011. Monografia. (Graduação em Educação Física) - Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix, Belo Horizonte, 2011.

AVRITZER, Leonardo (Org). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

BONALUME, Cláudia Regina. **O esporte e o lazer na formulação de uma política pública intersetorial para juventude**: a experiência do PRONASCI. 2010. Dissertação. (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BRONZO, Carla Bronzo. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção.** 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CAMPOS, Gastão W. S. Equipes de referência e apoio especializado matricial: um ensaio sobre a reorganização do trabalho em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 393-403, [s.m]. 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**, Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 41-76.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **O trabalho intersectorial no Programa BH Cidadania.** Belo Horizonte: PMBH, 2009.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégicos de atores” no planejamento territorial de Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 341 -372.

LIPSKY, Michael. Los empleados de base em La elaboración de políticas públicas. In: BRUGÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. **Lecturas de gestión pública.** Madrid: MAP, 1996. p. 281- 297.

MOURÃO, Marcelo. BH Cidadania: avanços e desafios. **Revista Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n. 17, p. 6-8, mar.-maio, 2007.

MILANI, Carlos R. S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 216-235.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Documento do Programa BH Cidadania**, 2003, v. 3/3. Belo Horizonte: PMBH, novembro, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Documento do Programa BH Cidadania.** Estudo de identificação e avaliação dos projetos – piloto do BH Cidadania, 2004. Belo Horizonte: PMBH, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Documento do Programa BH**

Cidadania. Relatório conceitual, 2005. Belo Horizonte: PMBH, 2005.

ROCHA, Márcia Cristina Gomes. Exclusão social e gestão local intersetorial: desafios do Programa BH Cidadania. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10, 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: [s.n.], 2005.

VALLA, Victor. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, supl. 2, p. 2-17, jul-set. 1998.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment**, sua história, teorias e estratégias. São Paulo: Paulus, 2003.

Endereço para correspondência

EEFFTO/UFMG - Av. Pres. Antonio Carlos 6627
Pampulha - CEP. 31270-901 - Belo Horizonte - MG - Brasil.

Recebido em:
22/05/2014

Aprovado em:
28/06/2014